



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1102

Sygn. akt III SA/Lu 317/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Robert Hałabis (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwał
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska
Protokolant	Asystent sędziego Arleta Bednarczyk-Chagowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski

z dnia 31 maja 2016 r. nr XXI/146/16

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Międzyrzec Podlaski, wysokości opłat oraz sposobu ich pobierania

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 3 ust. 1 i § 3 ust. 2;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Sygn. akt III SA/Lu 317/23

Uzasadnienie

Przedmiotem zaskarżenia w rozpoznawanej sprawie była uchwała Nr XXI/146/16 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Międzyrzec Podlaski, wysokości opłat oraz sposobu ich pobierania.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 466) oraz art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, z późn. zm.).

Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 1 ust. 1 wskazanej uchwały ustalono dwie strefy płatnego parkowania pojazdów na drodze publicznej kategorii gminnej; 1) strefa nr 1 – Plac Jana Pawła II; 2) Strefa nr 2 – część ul. Staromiejskiej (na wysokości Skweru Armii Krajowej). Stosownie do § 3 ust. 1 uchwały, za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty w dni robocze w godz. od 8⁰⁰ do 16⁰⁰. Zgodnie zaś z § 3 ust. 2 uchwały, opłaty nie pobiera się w niedziele i dni ustawowo wolne od

pracy. Omawiana uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 8 uchwały), a opublikowana została w dniu 13 lipca 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2016 r. poz. 3060).

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim zakwestionował zgodność z prawem części wskazanej wyżej uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- 1) istotne naruszenie prawa, to jest art. 7, art. 94 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 – dalej jako „Konstytucja RP”) oraz art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej jako: „u.d.p.”), polegające na ustanowieniu w § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały normy, zgodnie z którą „opłaty nie pobiera się w niedziele i dni ustawowo wolne od pracy”, co powoduje, że istnieje możliwość pobierania opłaty za parkowanie w sobotę w sytuacji, w której sobota nie jest dniem roboczym;
- 2) istotne naruszenie prawa, to jest art. 7, art. 94 i art. 217 Konstytucji RP oraz art. 13b ust. 1 u.d.p. polegające na ustanowieniu w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały normy, zgodnie z którą za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty w dni robocze w godz. 8⁰⁰ do 16⁰⁰ bez wskazania o jakie dokładnie dni robocze chodzi, podczas gdy art. 13b wskazanej wyżej ustawy wymaga wyraźnego określenia dni roboczych, w związku z którymi pobierana jest opłata.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wywiódł, że w kwestionowanej uchwale nie wyłączono z zakresu pobierania opłat sobót, które nie są dniami roboczymi. W uchwale nie wskazano konkretnie, jakie dni robocze, w których odbywa się postój pojazdów samochodowych, związane są z obowiązkiem uiszczenia opłaty. W ocenie skarżącego powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 13b ustawy o drogach publicznych, który zezwala na pobieranie opłat tylko w sytuacji, kiedy postój pojazdów samochodowych odbywa się w określone dni, które są jednocześnie dniami roboczymi.

W związku z powyższymi zarzutami skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę Przewodniczący Rady Miasta Międzyrzec Podlaski wniósł o jej oddalenie w całości. Podniósł, że w całym, siedmioletnim okresie obowiązywania przedmiotowego postanowienia uchwały nie zdarzyło się, by w sobotę od jakiegokolwiek pojazdu pobrana została opłata. W ocenie organu oznacza to, że zaskarżony zapis uchwały nie budził i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a organ nadzoru, jakim jest Wojewoda Lubelski, nigdy nie zakwestionował ważności postanowień zaskarżonej uchwały. Jednocześnie dodatkowo organ wyjaśnił, że w dniu 30 maja 2023 r. Rada Miasta Międzyrzec Podlaski podjęła uchwałę Nr LX/513/23 w przedmiocie zmiany uchwały Nr XXI/146/16 z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Międzyrzec Podlaski, wysokości opłat oraz sposobu ich pobierania. Na jej podstawie zmieniono treść całego § 3, który otrzymał następujące nowe brzmienie: „§ 3.1. Za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty w dni robocze, tj. od poniedziałku do piątku w godz. 8⁰⁰ do 16⁰⁰. 2. Opłaty nie pobiera się w soboty, niedziele i dni ustawowo wolne od pracy”. W ocenie organu powyższa zmiana całkowicie usuwa wszelkie niezgodności uchwały z wymogami normy określonej w art. 13b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.).

Mając powyższe okoliczności na względzie Przewodniczący Rady Miasta Międzyrzec Podlaski wniósł również o oddalenie wniosku skarżącego o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem zaskarżona uchwała poza postanowieniami kwestionowanymi zawiera wiele postanowień niekwestionowanych co do ważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, bowiem zawiera usprawiedliwione zarzuty co do kwestionowanych postanowień zaskarżonej uchwały, gdyż wydana została w tym zakresie z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, jednakże wnioski skargi co do nieważności uchwały w całości były zbyt daleko idące.

Na wstępie wymaga zwrócenia uwagi, że uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone przepisami art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634) oraz art. 3 § 1 p.p.s.a., polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a zatem kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania

administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy przede wszystkim stwierdzić, że zakwestionowana przez Prokuratora uchwała w tej części, w jakiej obejmowała ustalenie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów także w soboty (§ 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały) – jest sprzeczna z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2023 r. poz. 645, z późn. zm. – dalej jako „u.d.p.”). Podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił m.in. przepis art. 13b ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym, rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania.

Według art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 – dalej jako „Konstytucja RP”), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z powyższego wynika, że uprawnione do stanowienia tych aktów organy samorządu nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Natomiast sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego, które jest wynikiem wadliwej wykładni podstawy stanowienia prawa miejscowego, jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której upoważnienie ustawowe zostało przekroczone.

Przepisy ustawy o drogach publicznych dają podstawę zarówno do ustalenia zasad pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 u.d.p.), jak i do wskazania zasad pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1a u.d.p.). Według art. 13b ust. 2 u.d.p., strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 u.d.p.).

Natomiast zgodnie z art. 13b ust. 4 u.d.p., rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:
 - a) w strefie płatnego parkowania – 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207),
 - b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania – 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Analiza treści § 3 zaskarżonej uchwały jednoznacznie wskazuje, że w strefach płatnego parkowania przewidziano pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów także w soboty. W ocenie Prokuratora § 3 uchwały wskazuje tym samym, że Rada Miasta Międzyrzec Podlaski nie wyłączyła z zakresu pobierania opłat sobót, które nie są dniami roboczymi i nie wskazała także w jakie dni robocze, w których obywa się postój pojazdów samochodowych, związane są z obowiązkiem uiszczania opłaty.

W ocenie Sądu, nie powinno budzić wątpliwości, że termin „dni robocze”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.d.p., nie obejmuje sobót i tym samym nie może stanowić podstawy do przyjęcia regulacji o treści zawartej w § 3 zaskarżonej uchwały, gdzie nie przewidziano sobót jako dni zwolnionych od pobierania opłat. Zauważyć bowiem należy, że z treści art. 13b ust. 1 u.d.p. wynika, iż opłatę można pobierać jedynie za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze,

w określonych godzinach lub całodobowo. A zatem zawarty w ustawie zwrot „w określone dni robocze” determinował uznaniem, że dni robocze, w których pobiera się opłatę powinny być wyraźnie wskazane z nazwy w uchwale organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z użytego w treści art. 13b ust. 1 u.d.p. przymiotnika „określone” w zestawieniu z pojęciem „dni robocze”. Określone dni robocze są zatem dniami precyzyjnie oznaczonymi, znanymi i pewnymi. W sytuacji, gdy ustawodawca wyróżnił ogólnie kategorię „dni roboczych”, oznacza to, że jest również kategoria dni, które za takie nie mogą być uznane (tzn. dni inne niż robocze).

Biorąc to pod uwagę stwierdzić należało, że za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. nie może zostać uznana sobota. Należało również mieć na uwadze, że w systemie prawa nie istnieje legalna definicja pojęcia „dzień roboczy”. Natomiast inną kategorię stanowią „dni wolne od pracy”, o których mowa m.in. w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920, z późn. zm.), które obejmują niedziele i święta wymienione w powołanej ustawie. Z ustawy tej wynika też, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Z kolei na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465), dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy (art. 151⁹ § 1 k.p.). Kodeks pracy dopuszcza pracę w niedziele i święta, jednocześnie posługując się kategorią „dnia wolnego od pracy”. Zasadne jest zatem stanowisko, że kryterium dopuszczalności wykonywania w określonym dniu pracy nie jest kryterium wyróżniania „dnia wolnego od pracy”.

Należało mieć także na uwadze, że ustawa o dniach wolnych od pracy wskazuje dni wolne od pracy, jednak nie przesądza, że wszystkie niewskazane w niej dni, są dniami roboczymi.

Charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości, tak na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, co spowodowało, że problem ten był przedmiotem rozważań zarówno Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania cywilnego (zob. postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (zob. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11). W powołanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny przesądził to, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.

W ocenie Sądu, w rozpoznawanej sprawie należało posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w powołanej uchwale. Skoro bowiem sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., to mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, soboty należy traktować w ten sam sposób na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym również na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Reasumując stwierdzić należało, że w sytuacji, kiedy dokonywana w oparciu o art. 13b ust. 1 u.d.p. wykładnia językowa i wykładania systemowa pojęcia „dzień roboczy” nie pozwala zaliczyć soboty do dnia roboczego, to zakwestionowaną część uchwały należało uznać za wydaną z istotnym naruszeniem prawa. Według zaś art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm. – dalej jako „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Odnosząc się do wniosku Prokuratora zawartego w skardze dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości przypomnieć należy, że w zarzutach skargi zakwestionowana została jedynie część uchwały Nr XXI/146/16 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 31 maja 2016 r., ro jest jej § 3 ust. 1 i 2. Nieważność tego rodzaju regulacji nie niweczy zaś pozostałej części zaskarżonej uchwały, która była zgodna z prawem. Dlatego tylko w zakresie w jakim zaskarżona uchwała została dotknięta istotnym naruszeniem prawa należało stwierdzić jej nieważność.

Należało również zwrócić uwagę na to, że w rozpoznawanej sprawie fakt zmiany przez organ § 3 zaskarżonej uchwały w pierwotnym brzmieniu na zgodny z prawem, dokonany już po wniesieniu przez prokuratora skargi kwestionującej ważność tego postanowienia zaskarżonej uchwały, nie pozbawiał sądu możliwości jej merytorycznej oceny. Omawiana zmiana zaskarżonej uchwały na skutek uchwały Nr LX/513/23 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 maja 2023 r. spowodowała jedynie wyeliminowanie niezgodnych z prawem postanowień uchwały ze skutkiem od chwili wejścia życie tej zmiany (*ex nunc*). Natomiast stwierdzenie nieważności konkretnych postanowień uchwały wywołuje skutki od początku, a więc od chwili ich podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji określone postanowienia uchwały należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte (uchwalone). Ma to znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie

takiego przepisu. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (opubl. w OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań należało zatem wyraźnie skonstatować, że postanowienia § 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 uchwały Nr XXI/146/16 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 31 maja 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na terenie miasta Międzyrzec Podlaski, wysokości opłat oraz sposobu ich pobierania, w świetle przywołanych wyżej przepisów prawa były rażąco z nimi sprzeczne.

Dlatego mając powyższe rozważania na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie obowiązany był – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdzić częściowo nieważność zaskarżonej uchwały – zarówno w zakresie jej § 3 ust. 1, jak i § 3 ust. 2 w brzmieniu pierwotnym, o czym orzekł w pkt I sentencji wyroku. Jak już wyjaśniono, nie było ku temu przeszkodą wyeliminowanie przez organ z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały we wskazanej części na skutek dokonanej zmiany, przed sądową kontrolą jej legalności.

W opisanej sytuacji Sąd całkowicie nie zgodził się z zawartym w skardze wnioskiem skarżącego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, nie było bowiem do tego uzasadnionej podstawy, dlatego też skargę w pozostałej części należało oddalić na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym Sąd orzekł w pkt II sentencji wyroku.